

15.6.2021

EOAK/2029/2020

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

ASIANOSAISEN KUULEMINEN EDUNVALVONNAN TARVETTA SELVITETTÄESSÄ

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Digi- ja väestötietoviraston menettelyä asiassa, joka koski asianosaisen kuulemista arvioitaessa edunvalvonnan tarpeellisuutta. Kantelija kertoi 7.2.2020 saaneensa kirjeen, jossa häneltä oli pyydetty kannanottoa edunvalvonnan tarpeellisuuteen. Kantelijalle ei ollut kuulemiskirjeen mukana kuitenkaan toimitettu muita asiakirjoja, vaan häntä oli kehoitettu noutamaan ne kaukaa toiselta paikkakunnalta. Kantelija kummeksui sitä, miten hän voi ottaa asiaan kantaa, kun hänelle ei ollut toimitettu tiedoksi kaikkia asiakirjoja.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Digi- ja väestötietoviraston lausunto sekä holhoustoimen ryhmäpäällikkönä toimivan henkikirjoittajan ja asian käsitelijänä toimineen tarkastajan selvitykset.

3 RATKAISU

3.1 Arvioinnin rajaus

Käytettävissäni olleesta selvityksestä ilmenee kantelijan melko pian kantelunsa tekemisen jälkeen jo saaneen peräänkuuluttamansa asiakirjat ja edunvalvonta-asiankin sittemmin jääneen asian selvittelyn jälkeen Digi- ja väestötietovirastossa sillensä. Tämän vuoksi katson, ettei kantelijan oikeusturva edellytä tapauksen yksityiskohtien enempää arvioimista. Sen sijaan arvioin nyt asiaa yleisellä tasolla kuulemiseen liittyvien menettelytapojen näkökulmasta.

3.2 Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan 2 momentin mukaan lailla.

Holhoustoimilain 91 §:n mukaan jokainen, joka on saanut tiedon edunvalvonnan tarpeesta ilmeisesti olevasta henkilöstä, voi vaitiolovelvollisuuden estämättä ilmoittaa asiasta holhousviranomaiselle. Ilmoituksen saatuaan holhousviranomaisen tulee ryhtyä toimenpiteisiin edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi ja tehdä tarvittaessa käräjäoikeudelle hakemus edunvalvojan määräämiseksi.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asian saa 2 momentin mukaan ratkaista asianosaista kuulematta, jos: 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana; 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista; 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä; 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Hallintolain 36 §:n mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemisesta koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennösinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin.

Pykälän perusteluiden mukaan tarkoituksena on ollut selkeyttää silloista käytäntöä asettamalla viranomaiselle nimenomainen velvollisuus ilmoittaa asianosaiselle kuulemisen tarkoitus sekä toimittaa tälle kuulemisen kohteena olevat asiakirjat. Säännös ilmentää myös vaatimusta siitä, että kuulemisaineiston tulee olla esitettävissä kirjallisessa muodossa. Lähtökohtana on, että asianosaiselle toimitetaan ilmoituksen yhteydessä kuulemisen kannalta tarpeelliset asiakirjat tai niiden jäljennökset. Mikäli jäljennöksiä ei kustannussyistä valmisteta tai asiakirjoja ei muusta syystä toimiteta, asianosaiselle on varattava mahdollisuus tutustua asiakirjoihin asianomaisessa viranomaisessa tai muussa tarkoitukseen sopivassa paikassa. Tässä tapauksessa ilmoituksesta tulisi selvästi käydä ilmi, missä ja milloin asianosaisella on mahdollisuus tutustua asiakirjoihin. Kuulemisaineiston toimittamatta jättämisestä koskevassa harkinnassa tulisi kiinnittää huomiota asianosaisen tosiasiassa mahdollisuuksiin tutustua asiakirjoihin. Etenkin silloin, kun asianosainen asuu toisella paikkakunnalla, asiakirjoihin tutustuminen viranomaisen toimipaikassa saattaa olla tarpeettoman hankalaa (HE 72/2002 vp).

3.3 Digi- ja väestötietoviraston lausunto

Edunvalvonnan määräämistä koskeva asia tulee useimmiten vireille holhousviranomaisessa ilmoituksella, jonka tekee joku edunvalvonnan tarpeessa mahdollisesti olevan henkilön läheinen tai hänen asioihinsa perehtynyt sosiaali- ja terveysalan viranhaltija. Ilmoituksen saavuttua virastoon ilmoituksen kohteelle lähetetään kirje, jossa kerrotaan asian vireilletulosta ja samalla tiedustellaan ilmoituksen kohteen mielipidettä edunvalvojan määräämisen tarpeellisuudesta. Kirjeen mukana ilmoituksen kohteelle lähetetään lomake, jossa kysellään tietoja siitä, mikälaista omaisuutta ja velkaa hänellä on, miten hänen taloudellisia asioitaan tällä hetkellä hoidetaan ja onko asioiden hoitamisessa ollut ongelmia. Lomakkeella kysytään ilmoituksen kohteen mielipidettä edunvalvojan määräämiseen sekä sitä, ketä hän mahdollisesti haluaisi itse haluaisi esittää edunvalvojakseen. Kuulemisen tarkoitus on siis selvittää sitä, mitä taloudellisia asioita ilmoituksen kohteella on hoidettavana ja miten niitä tällä hetkellä hoidetaan. Kuulemislomake on laadittu siten, että se toivottavasti auttaa ilmoituksen kohdetta vastaamaan näihin kysymyksiin.

Edunvalvonnan tarvetta koskevassa kuulemiskirjeessä ei siis ole kysymys sellaisesta selvitys- tai lausuntopyyntöstä, jossa ilmoituksen kohdetta edellytettäisiin ottamaan kantaa tiettyihin nimenomaisiin väitteisiin tai vaatimuksiin. Ne tiedot, joista holhousviranomaisen on kuulemisen yhteydessä kiinnostunut, koskevat nimenomaan taloudellisten asioiden hoitamisen tilaa. Näistä asioista ilmoituksen kohde pystyy kertomaan myös ilman asiakirjojen tukea, ainakin jos kokee, että ei ole edunvalvonnan tarpeessa. Siksi kirjeen mukana ei automaattisesti lähde ilmoituksen kohteelle asian vireilletulon yhteydessä saatuja asiakirjoja. Ilmoituksen kohteella toki oikeus saada itselleen kopiot näistä asiakirjoista, mikäli viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 2 momentin säännöksistä ei aiheudu tähän estettä. Ilmoituksen kohteen saamassa kirjeessä on mainittu oikeudesta tutustua asiassa kertyneisiin asiakirjoihin. Kirjeessä olevat yhteystiedot ovat holhoustoimen valtakunnalliset yhteystiedot.

Digi- ja väestötietoviraston mukaan kantelun tekijää koskevan asian käsittelyssä on toimittu asianmukaisesti muutoin, paitsi sen alustavan yhteydenoton kohdalla, jonka seurauksena kantelun tekijä oli jäänyt siihen käsitykseen, että hänen tulisi matkustaa tiettyyn etäällä sijainneeseen kaupunkiin saadakseen tiedon holhousviranomaiselle asian käsittelyn yhteydessä toimitetuista asiakirjoista.

Kantelukirjelmästä ei käy ilmi, mistä ja milloin kantelun tekijä oli saanut tiedon, että asiakirjoihin tutustuakseen hänen olisi pitänyt käydä kyseisessä kaupungissa. Oletettavasti hän oli ollut yhteydessä joko holhoustoimen valtakunnalliseen asiakaspalvelupuhelinnumeroon tai sähköpostiin. Molemmat yhteystiedot oli kirjattu kantelun tekijän saamaan kuulemiskirjeeseen. Ilman tarkempia tietoja yhteydenoton tavasta tai ajankohdasta Digi- ja väestötietovirastolla ei ole mahdollisuutta jälkikäteen selvittää, mitä ohjeita kantelun tekijä on asiakaspalvelijalta saanut. Voidaan kuitenkin pitää uskottavana, että kantelun tekijä on yhteydenoton seurauksena saattanut jäädä siihen käsitykseen, että hänen olisi asiakirjoihin tutustuakseen tullut käydä

henkilökohtaisesti mainitsemassaan paikassa. Tämä ohjeistus ei vastaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä, se ei vastaa Digi- ja väestötietovirastossa noudatettavia käytäntöjä eikä se ole ollut hyvää asiakaspalvelua. Digi- ja väestötietovirasto pahoittelee kantelun tekijälle asiasta aiheutunutta vaivannäköä ja mielipahaa.

3.4 Arviointi

Kantelijalla on ollut perustuslain 21 §:n mukainen oikeus siihen, että häntä koskeva asia, joka oli tullut maistraatissa vireille ilman hänen omaa myötävaikutustaan, käsitellään maistraatissa asianmukaisesti. Edunvalvontailmoituksen asianmukaiseen käsittelyyn voi kuulua paitsi se, että asia selvitetään huolellisesti, myös se, että ilmeisen aiheutonta ilmoitusta ei ryhdytä käsittelemään. Asian selvittämisessä taas tulee ottaa huomioon suhteellisuuden ja tarpeellisuuden vaatimukset eli että vain ratkaisutoimintaa edistävä selvitys hankitaan.

Asianosaisen oikeus tulla kuulluksi on perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kulmakiviä, ja tämä oikeus koskee lähtökohdiltaan kaikkia sellaisia asioita, joissa asianosaisella voidaan katsoa olevan intressi antaa selvitystä. Kuulemisesta lähemmin säätävän hallintolain mukaan kuulemistilaisuus on varattava ennen asian ratkaisemista. Asian saa kuitenkin tietyin edellytyksin ratkaista asianosaista kuulematta, eli muun muassa, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana tai kuuleminen on muusta kuin erikseen laissa luetellusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Viimeksi todettua yleislauseketta tulee kuitenkin tulkita suppeasti.

Hallintolain kuulemissäännös on kirjoitettu pitäen silmällä etenkin sellaista hallintoasian käsittelyä, jonka lopputuloksena viranomaisessa syntyy asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta koskeva hallintopäätös. Kun edunvalvonnan tarpeen selvittämistä koskeva asia tulee holhousviranomaisessa vireille ulkopuolisen tahon tekemän ilmoituksen perusteella, kyse ei ole sellaisesta asianosaisen itsensä vireille panemasta asiasta, jonka holhousviranomaisen voisi suoraan itse ratkaista määräämällä ilmoituksen kohteen edunvalvontaan.

Sen sijaan ilmoituksella vireille tulleissa asioissa holhousviranomaisen tehtäviin kuuluu holhoustoimilain mukaan selvittää edunvalvonnan tarpeellisuus ja tehdä tarvittaessa käräjäoikeudelle hakemus edunvalvojan määräämiseksi ilmoituksessa tarkoitettulle henkilölle. Lopullinen ratkaisovalta on siten tuomioistuimella, joka ei ole sidottu holhousviranomaisen hakemukseen. Holhoustoimilaissa ei erikseen säädetä maistraatin kuulemisvelvollisuudesta sen käsitellessä edunvalvonnan tarvetta koskevia ilmoituksia, kun taas tuomioistuimen kuulemisvelvollisuudesta edunvalvonta-asioissa säädetään nimenomaisesti (73 § 2 mom. ja 74 §). Hallintolaki tulee kuitenkin yleislakina sovellettavaksi holhousviranomaisen toimintaan sen käsitellessä edunvalvonta-asioita.

Pidän perusteltuna, että holhousviranomaisen myös edunvalvonnan tarvetta koskevia ilmoituksia käsitellessään varaa edunvalvontaan ehdotetulle henkilölle tilaisuuden tulla kuulluksi ennen kuin se tekee hakemuksen käräjäoikeudelle. Kyseessä on sellainen henkilön

yksityisyyttä ja itsemääräämisoikeutta koskeva asia, jossa edunvalvontaan ehdotetulla on perusteltu intressi esittää oma näkemyksensä, joka taas voi vaikuttaa siihen, jatkaako holhousviranomaisen ylipäätään asian käsittelyä hakemalla edunvalvontaan määräämistä käräjäoikeudelta.

Jää kuitenkin holhousviranomaisen harkintaan, missä vaiheessa se kulloinkin katsoo asianosaisen kuulemisvelvollisuuden konkretisoituvan. Kun kuuleminen toteutetaan, siinä tulee noudattaa hallintolain 36 §:n mukaista menettelyä.

Siten edunvalvontaan ehdotetulle henkilölle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika ja kuulemispyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Lähtökohta on, että edunvalvontaan ehdotetulle toimitetaan ilmoituksen yhteydessä kuulemisen kannalta tarpeelliset asiakirjat tai niiden jäljennökset, tai hänelle varataan muutoin tilaisuus tutustua niihin. Se, mitä pidetään kuulemisen kannalta tarpeellisena asiakirjana, jättää sijaa holhousviranomaisen harkinnalle. Vaikka holhousviranomaisen kuulemiskirjeessä olisikin yksilöity ne kysymykset, joihin vastausta toivotaan, asiakirjat, joiden perusteella asia on ylipäätään tullut vireille, ovat mielestäni lähtökohtaisesti laissa tarkoitettuja kuulemisen kannalta tarpeellisia asiakirjoja.

Hallintolaki ei kuitenkaan ehdottomasti edellytä edellä mainittujen tarpeellistenkaan asiakirjojen liittämistä kuulemiskirjeeseen, vaan niihin voidaan varata tilaisuus tutustua myös muulla tavoin, kuten nyt oli tehty. Harkinnassa tulee kuitenkin ottaa huomioon edunvalvontaan ehdotetun henkilön tosiasiallinen mahdollisuus tutustua asiakirjoihin. Etenkin silloin, kun hän asuu toisella paikkakunnalla, asiakirjoihin tutustuminen viranomaisen toimipaikassa saattaa olla tarpeettoman hankalaa.

Toisaalta harkinnassa tulee ottaa huomioon Digi- ja väestötietoviraston lausunnossakin (ks. edellä 3.3) esiin tuodut asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevat näkökohdat. Julkisuuslain 11 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan asianosaisella on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn, mutta tällaista oikeutta ei ole 2 momentin 1 kohdan mukaan asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua. Edunvalvontailmoitukset voivat olla tällaisia asianosaiseltakin salassa pidettäviä asiakirjoja. Tältä osin asia on erillisellä asiakirjapyyntöillä saatavissa viime kädessä hallintotuomioistuimen arvioitavaksi julkisuuslaissa säädettyssä menettelyssä.

Siten holhousviranomaisen joutuu edunvalvonnan tarpeen selvittämiseen liittyvässä kuulemismenettelyssä punnitsemaan yhtäältä asianosaisen oikeutta tulla kuulluksi ja toisaalta hänen tiedonsaantioikeutensa mahdollisia rajoituksia.

Edellä todetun perustella ja kun Digi- ja väestötietovirasto on tunnistanut virheellisen neuvonnan mahdollisuuden, mitä tuli asiakirjoihin

tutustumispaikkaan, ja on pahoitellut sitä, katson, ettei asia edellytä enempää toimenpiteitäni kuin että saatan edellä esittämäni näkökohdat viraston tietoon lähettämällä sille päätökseni tiedoksi.